**DEBER DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE / Obligaciones del Estado.**

En materia de protección al medio ambiente, la Corte Constitucional4 ha precisado que el Estado tiene a su cargo cuatro deberes fundamentales, a saber: *“(i) El deber de prevenir los daños ambientales, entre otros, se contempla en los siguientes preceptos constitucionales: (a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79).* *(ii) El deber de mitigar los daños ambientales se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.* *(iii) El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales.* *(iv) Finalmente, el deber de punición frente a los daños ambientales se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del ius puniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado.* *Se trata en esencia, de un poder de sanción, que lejos de ser discrecional es eminentemente reglado, sobre todo en lo que refiere a la garantía del derecho fundamental al debido proceso (CP art. 29). Incluso los pronunciamientos reiterados de la Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in ídem”.*

**DEBER DE PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE / Permiso de vertimientos.**

El Decreto 3930 de 2010 señaló que los vertimientos son “la descarga final a un cuerpo de agua, a un alcantarillado o al suelo, de elementos, sustancias o compuestos contenidos en un medio líquido", prohibiendo los vertimientos que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos6, precisando que toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.

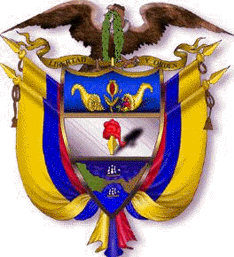
**PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL / No requiere siempre de la práctica de exámenes de laboratorio / Concepto técnico tiene alcance suficiente para iniciar actuación administrativa.**

Advierte la Sala que en efecto, tal como refiere el recurrente, la testigo mencionó que no se hicieron pruebas físico – químicas para establecer el grado de contaminación, no obstante ello no comporta una indebida motivación de la Resolución No. 0838 comoquiera que de la visita técnica inicial se advirtió la contaminación del sector, la inexistencia de mecanismos para el manejo, disposición, transformación, utilización de los subproductos comestibles y no comestibles y la carencia de un plan integral para el manejo de tales residuos. El recurrente señala que según lo indicado por la testigo, el acto acusado se fundó en el principio de precaución omitiendo aplicar el procedimiento sancionatorio ambiental y que solo era procedente imponer sanción ante la existencia de pruebas idóneas, pertinentes y conducentes, tal como exige el Art. 22 de la Ley 1333 de 2009, conclusiones éstas que no se derivan de tal declaración, pues como ya se dijo la testigo se refirió a lo observado en la visita técnica y a la descripción de los agentes contaminantes encontrados, por lo que este argumento de apelación carece de sustento. Sumado a lo anterior, advierte la Sala que el testimonio de YUDY SAMIRA AVILA PEÑA en calidad de Profesional Especializada - Subdirección de Control y Seguimiento de la entidad demandada, da cuenta de las irregularidades advertidas en la visita técnica, que pusieron en evidencia un inadecuado manejo de los vertimientos, situación que fue oportunamente reportada para establecer la necesidad de imposición de una medida preventiva, tal como establece el Art. 13 de la Ley 1333 de 2009. Además, debe precisar la Sala que no le asiste razón al apelante cuando señala que se desconoció el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009 al no contar con una prueba técnica previa la imposición de medida preventiva y sanción, pues tal como refiere la norma en cita, la verificación de los hechos es competencia de la autoridad ambiental, para lo cual puede válidamente realizar “*todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios”*, sin que de ello derive que en todo caso deban realizarse exámenes de laboratorio como pretende hacer ver el recurrente. Es así que el concepto técnico emitido por una profesional de la corporación ambiental con más de 19 años de experiencia en la entidad y con conocimientos sobre la materia, tal como se evidenció al recibir su testimonio, era insumo suficiente para dar inicio a las actuaciones preventiva y sancionatoria en los términos de la Ley 1333 de 2009.

**PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AMBIENTAL / Omisiones procesales del investigado no constituyen causal de nulidad.**

Debe aclarar la Sala que en lo que tiene que ver con la constancia de notificación de la Resolución 1404 al folio 38 del expediente se observan dos sellos de notificación suscritos por el Alcalde de la época – LUIS JAIME AGUDELO, por lo cual se tomará la primera fecha de suscripción del sello de notificación en el entendido en que en esa fecha el mandatario local de la época conoció el contenido del acto, esto es, el día 05 de junio de 201515; sin embargo, la entidad territorial se abstuvo de presentar descargos y solicitar pruebas, dado que solo radicó un memorial de descargos el día 01 de julio de 2015, el cual se presentó por fuera del término concedido para tal efecto y no fue tenido en cuenta, tal como se precisó en el Auto No. 2408 del 12 de noviembre de 2015 (f. 85-86). Por lo anterior, el argumento del recurrente según el cual fue una omisión de Corpoboyacá no haber practicado las pruebas requeridas, no encuentra justificación habida cuenta que fue el ente territorial el que no cumplió con su deber de presentar descargos y solicitar pruebas dentro del término legal conferido al efecto. En este punto considera la Sala imperioso mencionar que las omisiones del ente territorial en el trámite sancionatorio al no presentar oportunamente los descargos y la solicitud de pruebas para controvertir los cargos endilgados, no puede considerarse como causal de nulidad del acto acusado; debe hacer énfasis la Sala en que era esa oportunidad en que el ente territorial ha debido solicitar que se realizaran las pruebas a que ha hecho mención en el decurso de la acción de la referencia, tales como: análisis para establecer el grado de contaminación causado por los vertimientos, realizar análisis a las aguas, caracterización de las mismas, determinar el grado de afectación de los ecosistemas y en general para presentar sus pruebas para fundar su defensa respecto de los cargos que dieron origen a la sanción impuesta, gestión que el ente territorial no cumplió.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



***Tribunal Administrativo de Boyacá***

***Sala de Decisión No. 5***

***Magistrada Ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos***

Tunja, nueve (9) de febrero de dos mil veintidós (2022)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | Nulidad y restablecimiento del derecho |
| Demandante: | Municipio de Socha |
| Demandado: | Corporación Autónoma Regional de Boyacá |
| Expediente: | 15001-33-33-007-2018-00181-01 |
| Link de consulta:  [http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_procesos?guid=15](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150013333007201800181011500123) [0013333007201800181011500123](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150013333007201800181011500123) | |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte actora Municipio de Socha contra la sentencia de primera instancia proferida el 20 de agosto de 2020 por el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda1.

# ANTECEDENTES La demanda (f. 2-20, 135-154)

**Pretensiones**

1. El Municipio de Socha presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulando las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA: Se declare la nulidad de la Resolución No. 0838 del 09 de marzo de 2018, por medio de la cual se decide un trámite administrativo ambiental sancionatorio, surtiéndose una notificación personal sin el lleno de los requisitos legales y contraria a la ley.*

*SEGUNDA: Como consecuencia de lo antes descrito se ordene a laA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ, a título de*

*Restablecimiento del derecho la exoneración de la multa impuesta*

1 Archivo 02

*mediante la Resolución No. 0838 del 09 de marzo de 2018, por medio del cual se decide un trámite administrativo ambiental sancionatorio, surtiéndose una notificación personal sin el lleno de los requisitos legales y contraria a la ley.*

*TERCERO: Se despache favorablemente (como medida previa) el petitorio del capítulo denominado “MEDIDA CAUTELAR” que hace parte del presente escrito.”*

# Hechos

1. Que el día 18 de septiembre de 2013, Corpoboyacá realizó visita de control y seguimiento a la planta de beneficio animal del Municipio de Socha, arrojando como resultado el Concepto Técnico MAT-043/13 de 2013 y con fundamento en el mismo, emitió las Resoluciones No. 2207 y 2208 del 10 de septiembre de 2014, por medio de las cuales se impuso una medida preventiva y se inició el proceso sancionatorio ambiental bajo el expediente OOCQ-509- 13, respectivamente, actos administrativos notificados el 24 de septiembre de 2014.
2. Que, Corpoboyacá emitió la Resolución No. 1484 de 4 de junio de 2015, por medio de la cual se formulan cargos dentro del proceso sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, cuya notificación personal no es clara ya que presenta dos sellos de notificación, cada uno de diferente fecha y sobre el mismo acto administrativo, por lo tanto, no puede afirmarse el día exacto en el que fue notificado el alcalde de la época, señor LUIS JAIME AGUDELO.
3. Que el Municipio de Socha presentó descargos en los cuales señaló lo siguiente: i) el ente territorial no fue debidamente notificado del concepto técnico MAT043-13 del 26 de noviembre de 2013 que dio lugar a los actos de inicio del proceso ambiental y de formulación de cargos; ii) ante la falta de notificación, las obligaciones contenidas en el concepto no le eran exigibles al Municipio de Socha al no haber tenido la oportunidad de proceder a su cumplimiento; iii) el Municipio de Socha ha cumplido los deberes que le asisten frente al funcionamiento de la planta de beneficio animal, cumpliendo las órdenes impartidas por la autoridad ambiental y considerando que Corpoboyacá emitió un concepto posterior el día 29 de junio de 2014. Destaca

que el municipio suspendió las actividades de beneficio animal desde el 03 de octubre de 2014, adelantó consultoría para adquisición de permiso de vertimientos y lo solicitó ante la Corporación; iv) el permiso de vertimientos fue obtenido mediante Resolución No. 0590 del 16 de febrero de 2017 dentro del Exp. OOPV-00010/15 y notificada el día 21 de febrero de 2017 al alcalde el municipio demandante, señor Parmenio Rivera Rojas.

1. Que, Corpoboyacá emitió el Auto No. 2408 de 12 de noviembre de 2015, por medio del cual abrió a pruebas el trámite sancionatorio ambiental, decisión que fue notificada por aviso el 22 de enero de 2016.
2. Que, Corpoboyacá realizó Visita Técnica No. SCQ-0017/17 el 4 de octubre de 2016, y que finalmente emitió la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018 mediante la cual decidió el trámite administrativo sancionatorio ambiental, decisión que fue notificada sin el lleno de los requisitos legales.

# Fundamentos de derecho y concepto de violación

1. Citó como normas vulneradas el artículo 29 de la Constitución Política y los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 1437 de 2011.
2. Señaló que una de las garantías que integran el debido proceso es la notificación en debida forma y tal garantía no se cumplió por Corpoboyacá, dado que se expidió el concepto técnico MAT 043/13 de fecha 26 de noviembre de 20131 donde se indicó que la operación de la Planta de Beneficio Animal del Municipio de Socha generaba efectos adversos al medio ambiente por el inadecuado manejo de decomisos, subproductos comestibles y no comestibles, residuos de líquidos y sólidos en general y con fundamento en ello, profirió la Resolución No. 2207 de fecha 10 septiembre de 2014, por medio de la cual se impuso medida preventiva de suspensión de actividades de la planta de beneficio animal, la Resolución 2208 de fecha 10 septiembre de 2014, por la cual se inició un proceso sancionatorio ambiental, la Resolución No. 1484 de fecha 14 de junio de 2015, por medio del cual se formularon cargos y la Resolución No. 0838 del 9 de marzo de 2018 por medio del cual se decidió un trámite administrativo ambiental sancionatorio.
3. Refiere que la Corporación desconoció los derechos de defensa y debido proceso al haber adelantado la actuación sancionatoria basada en un concepto técnico que no fue notificado en legal forma y que por lo mismo no resultaba exigible u oponible al Municipio; agrega que existe una fundamentación irregular del acto administrativo sancionatorio.

# TRÁMITE PROCESAL Presentación y admisión de la demanda

1. La demanda fue presentada el 24 de septiembre de 2018 y mediante auto del 3 de diciembre siguiente, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja avocó conocimiento y la inadmitió para que fuera subsanada por considerar que debía adecuarse al trámite de nulidad y restablecimiento del derecho; la parte actora subsanó la demanda y se dispuso su admisión mediante auto de fecha 8 de febrero de 2019 (f. 157).

# Contestación de la demanda

1. La **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** (f. 170-183), se opuso a las pretensiones de la demanda, señalando que los cargos de nulidad, a saber: violación del derecho de defensa y debido proceso, notificación personal sin el lleno de requisitos legales y contraria a la ley y fundamentación irregular del acto administrativo no fueron probados por la parte actora.
2. Precisó que el documento denominado MAT-043-/13 del 28 de septiembre de 2013 no es un acto administrativo sobre el cual recaiga la obligación de notificación personal, sino que corresponde a un insumo técnico elaborado por un profesional experto en la materia que para el caso, fue una ingeniera ambiental especializada en comportamiento y conservación del recurso hídrico.
3. Propuso como excepciones las de carencia de firmeza del acto acusado, legalidad del acto cuya nulidad se invoca e inexistencia de causales de nulidad.

# Audiencia inicial

1. La audiencia inicial se realizó el día 25 de octubre de 2019 (f. 198-201) agotándose las etapas de saneamiento del proceso, decisión de excepciones, fijación del litigio, conciliación y decreto probatorio.

# Audiencia de pruebas

1. El día 4 de febrero de 2020 (f. 219-222), se realizó la audiencia de que trata el artículo 181 del CPACA, realizando la incorporación de pruebas documentales y se practicó el testimonio de YUDY SAMIRA ÁVILA NEIRA; seguidamente, se cerró etapa probatoria y se corrió traslado para alegatos de conclusión.

# Alegatos de conclusión

**Corporación Autónoma Regional de Boyacá (f. 223-225)**

1. La apoderada de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá presentó alegatos de conclusión reiterando los argumentos de la contestación de la demanda y resaltando que quedó demostrado que el Municipio de Socha infringió la normatividad vigente y puso en peligro a sus habitantes y al medio ambiente de la región, por lo que debió adelantarse el proceso sancionatorio No. OOCQ-0509/13 en el cual se impuso la sanción correspondiente a la infracción ambiental realizada.
2. Agregó que el Municipio de Socha no negó la comisión de la falta, sino que basó su argumentación en la falta de notificación de la decisión, refiriéndose luego a la planificación ambiental y ecológica para indicar que en el año 2014 el Municipio de Socha debió contar con permiso de vertimientos y debió dar manejo adecuado a los residuos generados en su planta de beneficio animal.
3. Dijo que el proceso sancionatorio se inició en el año 2013 y se decidió en el año 2018 y que la infracción ambiental no se subsana por solicitar y obtener

el permiso de vertimientos en años posteriores, por lo que la responsabilidad ambiental no se desvirtúa con las contrataciones realizadas en el año 2018.

# Municipio de Socha (fl. 226-230)

1. Sostuvo que a través de la Resolución No. 0838 del 09 de marzo de 2018 se vulneraron los derechos de defensa y debido proceso del ente territorial, se afectó el principio de publicidad y que existió una indebida motivación del acto.
2. Que de acuerdo a la declaración de la Ing. Yudi Samira Ávila, en este caso no se estableció el grado de contaminación de los vertimientos, por lo que no había certeza del grado de afectación a los ecosistemas.

# Sentencia de primera instancia

1. En la sentencia proferida el 20 de agosto de 2020, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Tunja, resolvió lo siguiente:

***“PRIMERO: NEGAR*** *las pretensiones de la demanda instaurada por el MUNICIPIO DE SOCHA, en contra de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA*

*REGIONAL DE BOYACÁ - CORPOBOYACÁ- de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO: CONDENAR*** *en costas y agencias en derecho a la parte demandante, conforme el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011. Liquídense por Secretaría y sígase el trámite que corresponda. (…).”*

1. El a quo se refirió en primer lugar a los antecedentes del caso, para establecer como problema jurídico el siguiente:

*“Corresponde al Despacho realizar el estudio de legalidad del acto administrativo contenido en la* ***Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018****, proferido por CORPOBOYACÁ en el marco del expediente administrativo sancionatorio ambiental No. OOCQ-0509-13, por medio del cual se dispuso declarar responsable al Municipio de Socha por: (i) omitir parámetros establecidos en los artículos 24 y 41 del Decreto 3930 de 2010 al haber realizado la operación de la planta de beneficio animal sin contar con el correspondiente permiso de vertimientos, y (ii) omitir las obligaciones contenidas en el artículo 6º del Decreto 351 de 2014 en lo referente al manejo de residuos de la planta de beneficio animal…”*

1. Luego, hizo alusión al marco legal y jurisprudencial relativo al debido proceso sancionatorio que le compete a las Corporaciones Autónomas Regionales y al procedimiento sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009, concretamente respecto del aprovechamiento de recursos naturales renovables y a las infracciones ambientales.
2. Seguidamente, el a quo explicó que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá tiene a su cargo una jurisdicción de 87 municipios del Departamento de Boyacá, dentro de los cuales está el Municipio de Socha en donde se encuentra ubicada la planta de beneficio animal que fue objeto de medida preventiva de suspensión en el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental No. OOCQ-0509/13 que culminó con la expedición del acto administrativo contenido en la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018.
3. Se refirió a los cargos de nulidad formulados en la demanda, a saber: i) violación del derecho de defensa y debido proceso por ausencia de notificación del concepto técnico MAT-043/13, ii) notificación personal de la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018, sin el lleno de los requisitos legales y iii) fundamentación irregular del acto administrativo acusado e improcedencia de la sanción por cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo del Municipio de Socha, explicando que la Corporación ambiental actuó conforme a las pruebas practicadas que acreditaron las infracciones endilgadas inicialmente, las cuales fueron superadas para el levantamiento de la medida preventiva.
4. Señaló que en cuanto al decreto de la medida preventiva no era necesario adelantar un procedimiento previo para controvertir las pruebas que conllevaron la imposición de la medida, ello de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 – Arts. 12, 13, 15 y 32.
5. En cuanto a la notificación de los actos administrativos dictados en el curso de la actuación, señaló que se acreditó en el plenario el trámite de tales notificaciones y que la parte atora no se opuso al concepto técnico que dio lugar a la investigación y tampoco presentó prueba alguna de no haber

cometido las infracciones de que se trata.

1. De acuerdo a lo anterior, el a quo concluyó que surtido el análisis integral del expediente administrativo sancionatorio ambiental No. OOCQ-0509/13, las actuaciones realizadas por Corpoboyacá estuvieron ceñidas a las disposiciones consagradas en la Ley 1333 de 2009, norma especial que regula lo concerniente al procedimiento sancionatorio ambiental, por lo que el examen de los cargos de nulidad propuestos por la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo enjuiciado contenido en la Resolución No. 0838 de 9 de marzo de 2018 y consecuente con ello, se negaron las pretensiones de la demanda..

# Recurso de apelación2

1. Se refirió el municipio recurrente al debido proceso, citando luego apartes del fallo de instancia para precisar que de acuerdo al interrogatorio de YUDY SAMIRA AVILA PEÑA - Profesional Especializada de la entidad demandada, el acto administrativo acusado es viciado por grave, indebida e injustificada motivación.
2. Que el a quo no realizó una adecuación probatoria a la luz de la normatividad vigente, dado que la citada testigo realizó las siguientes manifestaciones : “*no establecieron el grado de contaminación de los vertimientos*”, “*que no hayan practicado ningún tipo de pruebas técnicas respecto de los vertimientos*”, “*que la contaminación la determinó de acuerdo a los órganos de los sentidos*”, “*que la Corporación (Autónoma Regional de Boyacá) a pesar de tener laboratorios para llevar a cabo estos análisis a las aguas en este caso no lo llevó a cabo*” y “*que la Entidad Demandada fundamentó el Concepto Técnico que tomó como base el Acto Administrativo Demandado “de acuerdo al Principio de Precaución”.*
3. El recurrente solicita que en segunda instancia se analicen sus argumentos relativos a las respuestas dadas por la testigo mencionada y el

2 Archivo 04

desconocimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1333 de 2009, por medio de la cual se estableció el procedimiento sancionatorio ambiental.

1. Citó extensos apartes jurisprudenciales relativos a los principios de prevención y precaución para señalar que en el caso concreto era necesario agotar el debido proceso, sin imponer sanción al no existir pruebas idóneas, pertinentes y conducentes que así lo ameritaran, tal como exige el Art. 22 de la Ley 1333 de 2009 que indica:

*ARTÍCULO 22. VERIFICACIÓN DE LOS HECHOS. La autoridad*

*ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.*

1. Refiere que de manera previa a la formulación de los cargos endilgados, se han debido practicar las pruebas técnicas necesarias para establecer la caracterización de las aguas, a fin de tener certeza del grado de afectación a los ecosistemas, cuestión que no es verificable simplemente *“mediante la percepción de los órganos de los sentidos”* tal como sostuvo la testigo YUDY SAMIRA AVILA PEÑA.
2. Agregó que fue una omisión de Corpoboyacá no haber practicado las pruebas requeridas, desconociendo la acreditación de los elementos de necesidad, oportunidad, conducencia y legalidad de la sanción impuesta.
3. De acuerdo a lo anterior, el recurrente solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y que, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la Demanda.

# TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA Admisión del recurso de apelación (Archivo No. 08)

1. Mediante auto proferido el 5 de marzo de 2021, se admitió el recurso de apelación presentado por la parte demandante contra la sentencia proferida el 20 de agosto de 2020 por el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja.

# Alegatos de conclusión (Archivo No. 10)

1. En auto de 31 de mayo de 2021, se resolvió: i) prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, ii) correr traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran los alegatos de conclusión y iii) correr traslado al Ministerio Público por 10 días para su concepto.
2. **La Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá (Archivo 12),** presentó sus alegaciones conclusivas reiterando los argumentos plasmados en las anteriores actuaciones procesales y precisando que en la actuación sancionatoria ambiental adelantada contra el Municipio de Socha no existió vulneración al derecho de defensa y debido proceso, ni tampoco se probó causal alguna de nulidad.
3. Explicó que la Resolución No. 838 del 09 de marzo de 2018 es jurídica y probatoriamente sólida por cuanto se demostró que el ente territorial infringió la normatividad ambiental y puso en peligro los derechos colectivos y del medio ambiente, que constitucionalmente están llamados a ser protegidos por la Corporación, trámite surtido conforme a los parámetros establecidos en la Ley 1333 de 2009.
4. Que en el trámite sancionatorio de que se trata, las decisiones administrativas fueron notificadas en debida forma sin que se hubiere allegado prueba en contrario; al efecto, refirió las fechas de notificaciones así: i) la Resolución No. 2208 del 10 de septiembre de 2014 por la cual se inició el proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio No. OOCQ- 0509/13 fue notificada personalmente el 24 de septiembre de 2014; ii) la Resolución No. 1484 del 04 de junio de 2015 por la cual se formulan cargos fue notificada personalmente el 05 de junio de 2015; iii) el Auto 2408 del 12 de noviembre de 2015, por medio del cual se abre a pruebas el tramite sancionatorio fue notificado por aviso mediante oficio No. 110-00564 (guía

RN512034963; iv) la Resolución No. 0838 del 09 de marzo de 2018 la cual decide el trámite administrativo sancionatorio fue notificada por aviso mediante oficio No. 110-06069 (guía RN953867993CO y v) la Resolución No. 565 del 05 de marzo de 2019 la cual resuelve el recurso de reposición fue notificada personalmente el 20 de marzo de 2019.

1. De acuerdo a lo anterior, solicitó que se confirme la decisión del primer grado.

# CONSIDERACIONES

**Competencia**

1. El artículo 328 del Código General del Proceso, prevé:

## “Artículo 328. Competencia del superior.

*El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. (…)”*

1. Según la norma transcrita, se colige que el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del recurso de alzada. Así lo sostuvo la Subsección “A” de la Sección Segunda del Consejo de Estado en sentencia proferida el 23 de febrero de 20173.

# Problema jurídico

1. De conformidad con los argumentos de la apelación, se formula el siguiente problema jurídico:

3 Se indicó: “De acuerdo con el artículo 320 del Código General del Proceso, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA, el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida

«…únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.». En consecuencia, el superior no puede pronunciarse sobre aspectos que no fueron objeto del mismo. Al respecto sostuvo esta Corporación en sentencia de 5 de julio de 20073:

«Ahora, entrando al fondo del asunto, debe recordarse que esta Sección ha reiterado que en el recurso de apelación, cuya sustentación es obligatoria, so pena de declararse desierto, la competencia de la Corporación está restringida a los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente contra la providencia objeto del recurso y que se relacionen, desde luego, con las causales de nulidad planteadas en la demanda, o con las consideraciones que sirvieron de sustento al Tribunal para dictar la sentencia. En consecuencia, la Sala estudiará los puntos sobre los cuales alegó la parte apelante en la sustentación del recurso, según se vio anteriormente.».

Esta limitación a la competencia del juez de segunda instancia ha sido entendida como garantía de la non reformatio in pejus, consagrada en el artículo 31 de la Constitución Política. (…)” (Negrilla fuera del original)

¿Es procedente la revocatoria de la sentencia de primera instancia por la cual el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja negó la pretensión de nulidad de la Resolución No. 0838 de 2018, por acreditarse que el a quo no realizó una adecuada valoración probatoria, concretamente de la prueba testimonial de YUDY SAMIRA AVILA PEÑA practicada en la primera instancia y que al decir del recurrente acredita que en el curso de proceso sancionatorio ambiental no se practicaron las pruebas técnicas necesarias para determinar la existencia de responsabilidad del Municipio de Socha, lo que conlleva la nulidad del acto acusado por indebida motivación?

1. Consecuente con la respuesta al interrogante anterior, la Sala deberá resolver si es procedente acceder a las pretensiones de la demanda.
2. Para resolver los interrogantes formulados, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** marco normativo y jurisprudencial, **ii).** hechos probados y **(ii)** caso concreto.

# Sentido de la decisión

1. La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, en razón a que no se advierte una indebida valoración de las pruebas practicadas en la primera instancia, dado que no se logra establecer que las manifestaciones de la testigo YUDY ZAMIRA AVILA PEÑA - Profesional Especializada de la entidad demandada tengan la potencialidad de desvirtuar la presunción de legalidad del acto acusado, comoquiera que si bien la testigo explicó que al momento de la visita no se practicaron análisis técnicos del agua para efectos de verificar la afectación del medio ambiente, también lo es que el municipio demandante no solicitó la práctica de pruebas en tal sentido en el curso de la actuación sancionatoria ambiental, sin que tales omisiones determinen la nulidad de la actuación adelantada y del acto acusado contentivo de la sanción impuesta al Municipio de Socha.
2. Sumado a lo anterior, no se evidenció irregularidad alguna en el proceso sancionatorio, ni menos una indebida motivación y fundamentación irregular

de la Resolución No. 0838 de 2018, tal como sostiene la defensa del Municipio de Socha.

# Marco normativo y jurisprudencial - Régimen Sancionatorio Ambiental

1. En materia de protección al medio ambiente, la Corte Constitucional4 ha precisado que el Estado tiene a su cargo cuatro deberes fundamentales, a saber:

*“(i)* ***El deber de prevenir los daños ambientales****, entre otros, se contempla en los siguientes preceptos constitucionales: (a) en el mandato de evitar factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), esto es, adoptando de forma anticipada un conjunto de medidas o de políticas públicas que, a través de la planificación, cautelen o impidan el daño al ecosistema y a los recursos naturales; o que, en caso de existir, permitir o habilitar algún impacto sobre los mismos, logren asegurar su aprovechamiento en condiciones congruentes y afines con el desarrollo sostenible. Este deber también se expresa en el (b) fomento a la educación ambiental (CP arts. 67 y 79) y en la garantía (c) a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79).*

* 1. ***El deber de mitigar los daños ambientales*** *se manifiesta en el control a los factores de deterioro ambiental (CP art. 80.2), en términos concordantes con el artículo 334 del Texto Superior, el cual autoriza al Estado a intervenir, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de racionalizar la economía en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lograr los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Por esta vía, por ejemplo, se destaca la existencia de los planes de manejo ambiental y de las licencias ambientales, que en relación con actividades que pueden producir un deterioro al ecosistema o a los recursos naturales, consagran acciones para minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad.*
  2. ***El deber de indemnizar o reparar los daños ambientales*** *encuentra respaldo tanto en el principio general de responsabilidad del Estado (CP art. 90), como en el precepto constitucional que permite consagrar hipótesis de responsabilidad civil objetiva por los perjuicios ocasionados a los derechos colectivos (CP art. 88). Adicionalmente, el artículo 80 del Texto Superior le impone al*

4 C-259 de 2016

*Estado el deber de exigir la reparación de los daños causados al ambiente. Por esta vía, a manera de ejemplo, esta Corporación ha avalado la exequibilidad de medidas compensatorias, que lejos de tener un componente sancionatorio, buscan aminorar y restaurar el daño o impacto causado a los recursos naturales.*

* 1. *Finalmente,* ***el deber de punición frente a los daños ambientales*** *se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del ius puniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado.*

*Se trata en esencia, de un poder de sanción, que lejos de ser discrecional es eminentemente reglado, sobre todo en lo que refiere a la garantía del derecho fundamental al debido proceso (CP art. 29). Incluso los pronunciamientos reiterados de la Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in ídem”.*

1. Por su parte, la Ley 99 de 1993 *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*” en su artículo 23 establece que las Corporaciones Autónomas Regionales constituyen entes corporativos de carácter público, encargados de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.
2. A su turno, el artículo 31 de la referida ley, establece las funciones de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, entre las cuales y para efectos del estudio del caso concreto se citan las siguientes numerales:

*“2.* ***Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción,*** *de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente (…)*

*17.* ***Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley,*** *en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados (…)”*

1. El artículo 83 de la misma Ley 99 de 1993, señala:

## “Atribuciones de policía. El Ministerio de Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.”

1. Por su parte, la Ley 1333 de 2009, en su artículo 1° establece:

**“*Artículo 1.- Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través de (…) las Corporaciones Autónomas Regionales*** *(…) de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos (…)”*

*Parágrafo. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales”.* - Resalta la Sala

1. El artículo 4° de la citada ley, establece que las medidas preventivas tienen como **función prevenir, impedir o evitar** la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana y, el artículo define las infracciones en materia ambiental y sus características, en los siguientes términos:

## “Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley

*99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.*

***Parágrafo 1°.*** *En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.*

***Parágrafo 2°.*** *El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.”*

1. Ahora bien, el Título III de la misma Ley 1333 de 2009, consagra el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, cuyo artículo 12 reitera que las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.
2. Por su parte, el artículo 13 ibídem, indica que:

*“…una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado (…)”.*

1. De otra parte, el Título IV de la Ley 33 de 1999 consagra el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, del cual se resalta:

*“****ARTÍCULO 17. INDAGACIÓN PRELIMINAR.*** *Con el objeto de*

*establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.*

*La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.*

*La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.*

## ARTÍCULO 18. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

***SANCIONATORIO****. El procedimiento sancionatorio se adelantará de*

*oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.*

***ARTÍCULO 19. NOTIFICACIONES****. En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.*

***ARTÍCULO 20. INTERVENCIONES.*** *Iniciado el procedimiento sancionatorio, cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la Ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental.*

***ARTÍCULO 21. REMISIÓN A OTRAS AUTORIDADES.*** *Si los hechos*

*materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes. (...)*

***ARTÍCULO 22. VERIFICACIÓN DE LOS HECHOS.*** *La autoridad*

*ambiental competente podrá realizar todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios.”*

1. Ahora bien, el Título V consagra las medidas preventivas y sanciones en materia ambiental; frente a la naturaleza de las preventivas se establecieron las siguientes:

*“i) amonestación escrita; ii) decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; iii) aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres; y iv****) suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin***

## permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos (artículo 36).”

1. En cuanto a las sanciones se señaló que son procedentes las siguientes:

***“ i) multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes;*** *ii) cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio; iii) revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro;*

*iv) demolición de obra a costa del infractor; v) decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; vi) restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres; y vii) trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar (artículo 40)”.*

# Del permiso de Vertimientos

1. De conformidad con las previsiones del Decreto - Ley 2811 de 1974, también conocido como el Código de Recursos Naturales Renovable, el medio ambiente es considerado patrimonio común de la humanidad e indispensable para la supervivencia y el desarrollo social y económico de los pueblos, por lo que algunos de los propósitos de dicha regulación son los siguientes:

* *Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.*
* *Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.*
* *Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.*

1. Consecuente con ello, se contemplaron como factores de deterioro ambiental los siguientes:

*“****Artículo 8º.-****Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*

***a.-La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.*** *Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;(...)*

## d.-Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;

*e.-La sedimentación en los cursos y depósitos de agua; f.-Los cambios nocivos del lecho de las aguas;(...)*

## l.-La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;(...).”

1. Adicionalmente, el artículo 35 de ese mismo Decreto-Ley, en el aparte correspondiente a la reglamentación de los residuos, basuras, desechos y desperdicios, señaló:

*“****Artículo 35º.*** *Se prohíbe descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios, y en general, de desechos que deterioren los suelos o, causen daño o molestia al individuo o núcleos humanos”.*

1. A su vez, el Decreto 3930 de 2010 señaló que los vertimientos son “***la descarga final a un cuerpo de agua, a un alcantarillado o al suelo, de elementos, sustancias o compuestos contenidos en un medio líquido*"**5, prohibiendo los vertimientos que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos6, precisando que toda persona natural o jurídica cuya actividad o servicio genere vertimientos a las aguas superficiales, marinas, o al suelo, deberá solicitar y tramitar ante la autoridad ambiental competente, el respectivo permiso de vertimientos.

# Valoración probatoria

5 Decreto 3930 de 2010, Artículo 3, numeral 35

6 Decreto 3930 de 2010, Artículo 3, numeral 10

1. **Prueba documental:** Se otorgará valor probatorio a los documentos que reposan en el plenario. Ello, en la medida que no fueron tachados y los tuvieron a su disposición durante todo el proceso, de conformidad con la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de agosto de 20147.
2. **Prueba testimonial:** Se practicó el testimonio de la señora YUDY SAMIRA ÁVILA NEIRA en audiencia de pruebas celebrada el día 04 de febrero de 2020, oportunidad en la cual se ejerció el derecho a interrogar y tal testimonio no fue tachado de falso. (f. 219-221)

# Hechos probados

1. Al presente proceso, se allegaron las actuaciones adelantadas dentro del trámite administrativo sancionatorio ambiental que dio lugar a la expedición del acto acusado, esto es, de la Resolución No. 0838 del 9 de marzo de 2018; por medio de la prueba documental en comento, la Sala encuentra acreditadas, en lo que resulta relevante para el estudio del recurso, las siguientes actuaciones:

* **Concepto Técnico No. MAT-043/13 de fecha 18 de septiembre de 2013.** Con fundamento en derecho de petición radicado bajo el No. 110- 9823 del 5 de agosto de 2013 presentado por el señor Omar Morales Barrera en calidad de Coordinador Veeduría Ambiental, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá realizó visita técnica de control y seguimiento a la planta de beneficio animal del Municipio de Socha emitiendo el concepto que a continuación se reseña:

*“1. Desde el punto de vista técnico y ambiental se considera que la operación del matadero municipal de SOCHA está generando efectos adversos al medio ambiente, por el mal manejo de decomisos, subproductos comestibles y no comestibles, residuos líquidos y residuos sólidos en general, descritas en la parte motiva del presente concepto.*

*Por lo referido anteriormente se considera pertinente como medida preventiva ordenar de manera inmediata la SUSPENSIÓN de las*

7 Radicación: 25000-23-26-000-2000-00340-01.

*actividades del proceso de sacrificio de ganado en el matadero municipal por la afectación ambiental que está causando e incumpliéndose la normatividad ambiental vigente y la guía ambiental para plantas de beneficio animal expedida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.*

1. *Para poder realizar la apertura de la planta de beneficio animal del municipio de Socha, deberán desaparecer todas las causas que lo motivaron, si la administración municipal desea volver a operar este establecimiento, deberá presentar ante esta entidad:*
   1. *Solicitar, tramitar y obtener el permiso de vertimientos, ya que el vertimiento se realiza al suelo para riego de potreros sin ningún tratamiento, en cumplimiento del Decreto 3930 de 2010 (Vertimiento al suelo)*
   2. *Diseño técnico del estercolero.*
   3. *Presentar el Plan de Gestión Integral de Residuos Hospitalarios y Similares, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2876 de 2000, 2763 de 2001, 1669 de 2002 y 4126 de 2005, así como la Resolución No. 1164 de 2002.LA elaboración e implementación de este plan es requisito indispensable para garantizar que los residuos generados en la planta de beneficio no están generando factores de riesgo para la salud humana y el medio ambiente. (...) adicionalmente la planta de beneficio animal deberá garantizar que el sitio destinado para el almacenamiento de los decomisos no genere impactos ambientales como olores, proliferación de roedores y limpieza en general de la sala.*

*La imposición de la medida de cierre no permite el sacrificio de ganado en sitios clandestinos; y en razón a que este municipio no cuenta con un lugar apto para el sacrificio del ganado, la carne que se consuma en la localidad deberá proceder de un matadero autorizado por el INVIMA para el efecto la administración municipal deberá informar el respectivo trámite. (…)”*

* **Resolución No. 2207 de fecha 10 septiembre de 20148,** mediante la cual la Corporación Ambiental impuso medida preventiva de suspensión de actividades, así:

*“ARTÍCULO PRIMERO.- Imponer como medida preventiva la SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES de beneficio animal en el matadero del municipio de Socha, ubicado en la vereda EI Pozo, representado legalmente por el señor LUIS JAIME AGUDELO CRISTANCHO, en su calidad de Alcalde, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.*

8 Por la cual se impuso medida preventiva de suspensión de actividades de la planta de beneficio animal.

*PARAGRAFO PRIMERO: La presente medida preventiva será levantada hasta tanto desaparezcan las causas que dieron lugar a ella expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.*

*PARAGRAFO SEGUNDO: Comisiónese al Inspector Municipal de Policía de Socha para que garantice la efectividad de la suspensión de las actividades adelantadas en el área mencionada.*

*ARTICULO SEGUNDO: Informar al municipio de Socha, que los gastos en los que incurra CORPOBOYACA en cumplimiento a la medida preventiva aquí impuesta, deben ser asumidos por el mismo.*

*ARTICULO TERCERO.- Notificar personalmente a la Alcaldía Municipal de Socha por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces en la Calle 4 N" 9-26 de Socha. De no ser posible, dar aplicación a lo señalado en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011.*

*ARTÍCULO CUARTO.- Comunicar del presente acto administrativo a la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental para lo de su conocimiento y competencia.*

*ARTÍCULO QUINTO.- El presente acto administrativo no es susceptible de recurso alguno de conformidad a lo previsto en el artículo 75 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.”*

La anterior decisión fue notificada al ente territorial demandante el día 24 de septiembre de 2014 según se verifica en el folio 29 vuelto.

* **Resolución 2208 de fecha 10 septiembre de 20149,** la autoridad ambiental ordenó la apertura de proceso sancionatorio ambiental contra el Municipio de Socha por considerar que verificado el concepto técnico se advirtió un indebido manejo que se estaba llevando a cabo en la planta de beneficio animal de Socha, ello en lo que tiene que ver con mal manejo de residuos sólidos, así como vertimientos que se dirigen directamente a suelo sin contar con algún tipo de tratamiento; tal decisión fue notificada en la misma fecha al ente territorial10.
* **Resolución No. 1484 de fecha 14 de junio de 201511,** por la cual se formularon los cargos de: **i)** presunta omisión a lo establecido en los artículos 24 y 41 del Decreto 3930 de 2010, al realizar la operación de la Planta de Beneficio Animal del Municipio de Socha sin contar con el correspondiente permiso de vertimientos; **ii)** presunta omisión de las

9 Por la cual se dio inicio a un proceso sancionatorio ambiental.

10 F. 33

11 Por la cual se formularon cargos dentro del proceso sancionatorio ambiental.

obligaciones contenidas en el artículo 6° del Decreto 351 de 2014. En tal decisión, la corporación ordenó informar al Municipio de Socha y conceder el término de 10 días para la presentación de sus descargos. Así mismo, se negó la solicitud de levantamiento de la medida preventiva impuesta mediante Resolución No. 2207 de 2014. Dicha resolución dispuso su notificación personal, la cual se surtió en debida forma tal como se advierte al folio 38 vuelto del expediente.

* **Auto No. 2408 de 12 de noviembre de 2015,** abrió el proceso a pruebas, decretó una nueva visita técnica a la planta de beneficio animal del Municipio de Socha. (fl. 86)
* **Resolución No. 0838 del 09 de marzo de 201812,** por la cual se resolvió el proceso sancionatorio ambiental, declarando responsable al Municipio de Socha del cargo formulado y consistente en:

*“PRESUNTA OMISIÓN A LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 24 Y 41 DEL DECRETO 3930 DE 2010, AL REALIZAR LA OPERACIÓN DE LA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL DEL MUNICIPIO DE SOCHA SIN CONTAR CON EL CORRESPONDIENTE PERMISO DE VERTIMIENTOS”*

*“PRESUNTA OMISIÓN A LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 351 DE 2014”*

Como consecuencia de dicha sanción, se impuso sanción consistente en multa de $77.301.675.

# Caso concreto

1. De conformidad con los argumentos que sustentan el recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si el a quo incurrió en una indebida valoración probatoria, concretamente al analizar el testimonio de YUDY SAMIRA AVILA PEÑA - Profesional Especializada de la entidad demandada, quien manifestó que no se determinó el grado de contaminación de los vertimientos, que no se practicaron pruebas técnicas respecto de tales vertimientos y que la contaminación se calificó solamente con la percepción a través de los sentidos, a pesar de que Corpoboyacá contaba con laboratorios para llevar a cabo análisis de las aguas y no lo hizo, lo que en criterio del recurrente constituye

12 Por la cual se decide un trámite administrativo ambiental sancionatorio.

causal de nulidad por grave, indebida e injustificada motivación. Revisada la declaración de la testigo en su calidad de Profesional adscrita a la Subdirección de Control y Seguimiento, se resaltan los siguientes apartes:

*“…en el año 2013 evidenciamos que las aguas residuales y aguas domésticas no tenían tratamiento alguno, las aguas residuales las estaban recogiendo por canaletas en canal abierto que llegaba a una serie de cajas que son solamente de recolección o de inspección y de allí llegaba el vertimiento al suelo sin ningún tratamiento … los subproductos comestibles y no comestibles no tenían el manejo adecuado…hacemos visitas de campo y emitimos conceptos técnicos a partir de ahí, el concepto técnico pasa a la parte jurídica que es la que determina o lo acoge mediante acto administrativo”.* En cuanto a su participación en la elaboración del concepto técnico MAT-043/13 señaló: “*nosotros no hicimos prueba físico – química ni bacteriológica, pero el agua va contaminada, nosotros lo hacemos así con la visita técnica y de ahí nosotros determinamos lo que veamos en ella…nosotros no hacemos caracterizaciones físico-químicas para saber el grado de contaminación de esa agua pero por la experiencia nosotros sabes que esas aguas están contaminadas por lo menos 3000 a 4000 mg/litro de DVO unos 8000 de DQO y sólidos suspendidos sobre 2300 entonces al verterlos al suelo sin ningún tratamiento estamos corriendo el riesgo de que esté contaminando aguas subterráneas y me está contaminando el ambiente del sector…*”

1. Así entonces advierte la Sala que en efecto, tal como refiere el recurrente, la testigo mencionó que no se hicieron pruebas físico – químicas para establecer el grado de contaminación, no obstante ello no comporta una indebida motivación de la Resolución No. 0838 comoquiera que de la visita técnica inicial se advirtió la contaminación del sector, la inexistencia de mecanismos para el manejo, disposición, transformación, utilización de los subproductos comestibles y no comestibles y la carencia de un plan integral para el manejo de tales residuos.
2. El recurrente señala que según lo indicado por la testigo, el acto acusado se fundó en el principio de precaución omitiendo aplicar el procedimiento sancionatorio ambiental y que solo era procedente imponer sanción ante la existencia de pruebas idóneas, pertinentes y conducentes, tal como exige el Art. 22 de la Ley 1333 de 2009, conclusiones éstas que no se derivan de tal declaración, pues como ya se dijo la testigo se refirió a lo observado en la visita técnica y a la descripción de los agentes contaminantes encontrados, por lo que este argumento de apelación carece de sustento.
3. Sumado a lo anterior, advierte la Sala que el testimonio de YUDY SAMIRA AVILA PEÑA en calidad de Profesional Especializada - Subdirección de Control y Seguimiento de la entidad demandada, da cuenta de las irregularidades advertidas en la visita técnica, que pusieron en evidencia un inadecuado manejo de los vertimientos, situación que fue oportunamente reportada para establecer la necesidad de imposición de una medida preventiva, tal como establece el Art. 13 de la Ley 1333 de 2009.
4. Además, debe precisar la Sala que no le asiste razón al apelante cuando señala que se desconoció el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009 al no contar con una prueba técnica previa la imposición de medida preventiva y sanción, pues tal como refiere la norma en cita, la verificación de los hechos es competencia de la autoridad ambiental, para lo cual puede válidamente realizar “*todo tipo de diligencias administrativas como visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de laboratorio, mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios*”13, sin que de ello derive que en todo caso deban realizarse exámenes de laboratorio como pretende hacer ver el recurrente.
5. Es así que el concepto técnico emitido por una profesional de la corporación ambiental con más de 19 años de experiencia en la entidad y con conocimientos sobre la materia, tal como se evidenció al recibir su testimonio, era insumo suficiente para dar inicio a las actuaciones preventiva y sancionatoria en los términos de la Ley 1333 de 2009.

13 Ley 1333 de 2009, Art. 22

1. De otra parte, dirá la Sala que en el curso de la actuación sancionatoria ambiental, se llevó a cabo una nueva visita técnica -04 octubre de 2016- donde se evidenció que la actividad de sacrificio estaba suspendida por la orden preventiva que se había ordenado, razón por la cual para ese momento no se estaban generando vertimientos y residuos; en esa oportunidad se analizaron las presuntas omisiones que dieron lugar al proceso sancionatorio y se indicó que para la primera visita realizada en noviembre de 2013 existía un vertimiento al suelo que no contaba con permiso de Corpoboyacá y que para esa fecha no se daba cumplimiento a las obligaciones estipuladas para los generadores de residuos especiales. Seguidamente se dijo que la medida preventiva se había cumplido y ante la expedición del permiso de vertimientos con posterioridad a los hechos que dieron lugar a la sanción, se consideró procedente el levantamiento de la medida preventiva.
2. En punto de la medida preventiva impuesta, debe recordar la Sala que su decreto tuvo origen en la visita técnica inicial y se dictó con fundamento en tales hallazgos, siendo procedente la suspensión de actividades, tal como prevé la Ley 1333 de 2009 al establecer que las medidas preventivas se dirigen a prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, situación o actividad que atente contra el medio ambiente14. En cuanto a la imposición de medidas preventivas, la citada norma establece:

## ARTÍCULO 13. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA LA

***IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS.*** *Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado.*

*Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.*

1. Además, el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009 señala que las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y

14 **ARTÍCULO 12. OBJETO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS.** Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar, lo que permite concluir que en efecto en el caso concreto se aplicó una medida preventiva consistente en “suspensión de actividades de beneficio animal en el matadero de Socha” al haberse verificado que la planta de beneficio animal no contaba con plan de residuos y que tales residuos se estaban desechando al aire libre sin ningún tipo de manejo técnico – ambiental, afectando el medio ambiente del sector.

1. Luego de ello, continuó el trámite sancionatorio con la expedición de la Resolución No. 2208 de 2014, ordenándose la notificación personal al Municipio de Socha, la cual efectivamente se surtió, sin que de ello se advierta irregularidad alguna. Seguidamente, se formularon cargos mediante Resolución No. 1404 de 2015, tal como precisa el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 al establecer que el procedimiento sancionatorio se adelantará como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, tal como aconteció en la presente actuación, decisión que fue debidamente notificada al municipio investigado concediéndole el término de 10 días para descargos y para solicitar pruebas, así:

***“ARTÍCULO SEGUNDO:*** *Informar al MUNICIPIO DE SOCHA, que*

*cuenta con diez (10) días hábiles a partir de la notificación del presente acto administrativo, para que presente sus descargos por escrito, aporte, controvierta y solicite pruebas que considere pertinentes y sean conducentes de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 25 de la Ley 1333 de 2009”*

1. Debe aclarar la Sala que en lo que tiene que ver con la constancia de notificación de la Resolución 1404 al folio 38 del expediente se observan dos sellos de notificación suscritos por el Alcalde de la época – LUIS JAIME AGUDELO, por lo cual se tomará la primera fecha de suscripción del sello de notificación en el entendido en que en esa fecha el mandatario local de la época conoció el contenido del acto, esto es, el día 05 de junio de 201515; sin embargo, la entidad territorial se abstuvo de presentar descargos y solicitar

15 15 – por lo que el plazo de 10 días para presentar descargos se cumplía el 23 de junio de 2015-

pruebas, dado que solo radicó un memorial de descargos el día 01 de julio de 2015, el cual se presentó por fuera del término concedido para tal efecto y no fue tenido en cuenta, tal como se precisó en el Auto No. 2408 del 12 de noviembre de 2015 (f. 85-86).

1. Por lo anterior, el argumento del recurrente según el cual fue una omisión de Corpoboyacá no haber practicado las pruebas requeridas, no encuentra justificación habida cuenta que fue el ente territorial el que no cumplió con su deber de presentar descargos y solicitar pruebas dentro del término legal conferido al efecto.
2. En este punto considera la Sala imperioso mencionar que las omisiones del ente territorial en el trámite sancionatorio al no presentar oportunamente los descargos y la solicitud de pruebas para controvertir los cargos endilgados, no puede considerarse como causal de nulidad del acto acusado; debe hacer énfasis la Sala en que era esa oportunidad en que el ente territorial ha debido solicitar que se realizaran las pruebas a que ha hecho mención en el decurso de la acción de la referencia, tales como: análisis para establecer el grado de contaminación causado por los vertimientos, realizar análisis a las aguas, caracterización de las mismas, determinar el grado de afectación de los ecosistemas y en general para presentar sus pruebas para fundar su defensa respecto de los cargos que dieron origen a la sanción impuesta, gestión que el ente territorial no cumplió.
3. Como consecuencia de todo lo anterior, la Sala dispondrá la confirmación de la sentencia de primer grado, en atención a que no le asiste razón al municipio recurrente en cuanto a las presuntas irregularidades en cuanto a la valoración y decreto de pruebas en el decurso del proceso sancionatorio ambiental, en el cual, valga señalar que se acreditó el cumplimiento de las disposiciones legales contenidas en la Ley 1330 de 2009.

# Conclusión

1. De acuerdo a lo antes expuesto, se confirmará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Tunja el día 20

de agosto de 2020, en razón a que no prosperaron los argumentos planteados por la parte demandante – Municipio de Socha y relacionados con una inadecuada valoración probatoria respecto del testimonio de YUDY SAMIRA AVILA PEÑA - Profesional Especializada de la entidad demandada.

1. Para la Sala quedó debidamente acreditado que Corpoboyacá impuso una sanción consistente en multa en el marco de sus competencias legales16 y en desarrollo de su función de prevenir, impedir o evitar la afectación del medio ambiente y los recursos naturales ante la existencia de factores de contaminación y mal manejo de residuos evidenciados en la visita técnica realizada por la Corporación; al efecto se adelantó el procedimiento sancionatorio ambiental previsto en los Arts. 17y ss de la Ley 33 de 1993, a saber: indagación preliminar, inicio del proceso sancionatorio, notificaciones, verificación de los hechos, actuación que culminó con la expedición del acto acusado, respecto del cual no se advierte irregularidad alguna.
2. Corolario de lo expuesto, se concluye que el acto administrativo acusado mantiene la presunción de legalidad, de tal suerte que se impone confirmar la sentencia del a quo por la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

# COSTAS

1. Como quiera que la sentencia fue proferida el 20 de agosto de 2020 y el recurso de apelación fue presentado el 4 de septiembre de 2020, se deben aplicar las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, en las cuales el legislador abandonó el criterio subjetivo que venía imperando en materia de condena en costas17 para acoger, en principio, la valoración objetiva frente a su imposición, liquidación y ejecución, tal y como se advierte de lo dispuesto en el artículo

188 de dicho estatuto18, preceptiva que remite a las normas del Código

16 Ley 99 d e1993, Art. 31

17 Erogaciones económicas que se constituyen en los gastos en que incurre una parte a lo largo del proceso en aras de sacar avante la posición que detenta, tales como gastos ordinarios, cauciones, honorarios a auxiliares de la justicia, publicaciones, viáticos, entre otros; que encuadran en lo que se denomina como expensas. Así mismo, se comprenden los honorarios del abogado, que en el argot jurídico son las agencias en derecho. (Artículos 361 y ss. CGP).

18 “ARTÍCULO 188. CONDENA EN COSTAS. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”

General del Proceso, normativa que en su artículo 36519 consagra los elementos que determinan la imposición de costas así: i) objetivo en cuanto a que toda sentencia decidirá sobre las costas procesales, bien sea para condenar total o parcialmente o, en su defecto, para abstenerse y ii) valorativo en el entendido de que el juez debe verificar que las costas se causaron con el pago de gastos ordinarios y con la actividad del abogado efectivamente realizada dentro del proceso.

1. Sobre el particular, en la primera instancia el a quo resolvió que al haberse negado las pretensiones de la demanda se condenaba en costas a la parte demandante, las cuales el a quo encontró debidamente acreditadas con la designación de un profesional del derecho para que representara los intereses de la entidad demandada en el trámite procesal, generándose así las respectivas agencias en derecho; tal decisión no se controvirtió en el escrito de apelación y en tal sentid, será confirmada en esta instancia.
2. En cuanto a la condena en costas de segunda instancia, dirá la Sala que no hay lugar a imponer condena, en razón a que no obra prueba de su causación, ni de actividad procesal que las amerite.
3. En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, Sala No. 5 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

# FALLA

**Primero. Confirmar** la sentencia proferida el 20 de agosto de 2020 por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Tunja que negó las pretensiones de la demanda presentada por el Municipio de Socha contra la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

19 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda- Subsección B, sentencia del 27 de enero de 2017, Radicación: 54001-23-33-000-2012-00053-01(2400-14), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter; Sección Cuarta, Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez, providencia del 21 de junio de 2018, radicación número: 05001-23-33-000- 2012-00148-01(21898); Sección Cuarta, Consejero Ponente: Milton Chaves García, sentencia de 21 de junio de 2018, radicación número: 19001-23-33-000-2013-00442-01(22017); Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, providencia de 5) de julio 2018, radicación Número: 11001-03-15-000-2018-01606- 00(Ac); providencia del 27 de enero de 2017, proferida dentro del expediente con radicación número: 54001-23-33- 000-2012-00053-01(2400-14); providencia del ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018), radicación: 25000234200020120074201 (3695-2016)

**Segundo.** Sin costas en esta instancia.

**Tercero.** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

Notifíquese y cúmplase,

(Firmado electrónicamente)

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

(Firmado electrónicamente)

# FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

**Constancia**: Esta providencia se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad.